ROZSUDEK SOUDU (druhého senátu)

12. prosince 2007 *

Ve věci T-308/05,

Italská republika, původně zastoupená A. Cingolem, poté P. Gentilim, avvocati dello Stato,

žalobkyně,

proti

Komisi Evropských společenství, zastoupené L. Flynnem a M. Velardo, jako zmocněnci, ve spolupráci s G. Faedem, advokátem,

žalované,

jejímž předmětem je návrh na zrušení rozhodnutí údajně obsažených v dopisech Komise č. 5272 ze dne 7. června 2005, č. 5453 ze dne 8. června 2005, č. 5726 a č. 5728 ze dne 17. června 2005 a č. 5952 ze dne 23. června 2005,

* Jednací jazyk: italština.

SOUD PRVNÍHO STUPNĚ
EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ (druhý senát),

ve složení A. W. H. Meij, zastupující předseda, N. J. Forwood a I. Pelikánová, soudci,

vedoucí soudní kanceláře: J. Palacio González, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 25. dubna 2007,

vydává tento

Rozsudek

Právní rámec

1 Na základě článku 159 ES Evropské společenství podporuje dosahování cílů hospodářské a sociální soudržnosti, k nimž patří cíl regionálního rozvoje, prostřednictvím strukturálních fondů [orientační sekce Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu, Evropský sociální fond, Evropský fond pro regionální rozvoj (dále jen „strukturální fondy“ nebo „fondy“)].

2 Na základě článku 161 ES Rada vymezí zejména úlohu, přednostní cíle a organizaci strukturálních fondů, jakož i obecná pravidla na ně použitelná.

3 Na základě tohoto posledně uvedeného ustanovení Rada přijala nařízení (ES) č. 1260/1999 ze dne 21. června 1999 o obecných ustanoveních o strukturálních fondech (Úř. věst. L 161, s. 1; Zvl. vyd. 14/01, s. 31) (dále jen „obecné nařízení"), které upravuje cíle, organizaci, fungování a provádění operací strukturálních fondů, jakož i úlohu a pravomoci Komise a členských států v dané oblasti.

Ustanovení týkající se způsobilosti výdajů k příspěvku z fondů

4 Článek 30 obecného nařízení upřesňuje podmínky „[z]působilosti" výdajů k finančnímu příspěvku z fondů. Podle jeho odstavce 3 se „[n]a způsobilé výdaje […] použijí související vnitrostátní předpisy, s výjimkou případů, je-li to nezbytné, ve kterých Komise stanoví pro způsobilost výdajů společná pravidla postupem podle čl. 53 odst. 2".

5 Podle čl. 30 odst. 3 a čl. 53 odst. 2 obecného nařízení přijala Komise nařízení (ES) č. 1685/2000 ze dne 28. července 2000, kterým se stanoví prováděcí pravidla k obecnému nařízení týkající se způsobilosti výdajů na činnosti spolufinancované strukturálními fondy (Úř. věst. L 193, s. 39; Zvl. vyd. 14/01, s. 122). Toto nařízení vstoupilo v platnost dne 5. srpna 2000. Následně bylo, pokud jde o ustanovení související s projednávaným sporem, s účinností ke svému vstupu v platnost změněno nařízením Komise (ES) č. 1145/2003 ze dne 27. června 2003 (Úř. věst. L 160, s. 48). Později Komise přijala nařízení (ES) č. 448/2004 ze dne 10. března 2004 (Úř. věst. L 72, p. 66; Zvl. vyd. 14/02, s. 3), které ruší nařízení č. 1145/2003 a mění přílohu nařízení č. 1685/2000 tím, že ji nahrazuje textem uvedeným v příloze tohoto nařízení (dále jen „příloha nařízení č. 448/2004"). Nařízení č. 448/2004 vstoupilo v platnost

dne 11. března 2004. Podle jeho článku 3 se použije se zpětnou účinností ode dne 5. července 2003, data vstupu nařízení č. 1145/2003 v platnost, s výjimkou zejména bodů 1.3, 2.1, 2.2 a 2.3 pravidla č. 1 jeho přílohy, které se použijí ode dne 5. srpna 2000, data vstupu nařízení č. 1685/2000 v platnost.

6 Pravidlo č. 1 přílohy nařízení č. 448/2004, upravující „[s]kutečně vzniklé výdaje“, upřesňuje, co je třeba rozumět „[p]latb[ami] prováděn[ými] konečnými příjemci“. Bod 1.2 tohoto pravidla č. 1 stanoví:

„U režimů podpor uvedených v článku 87 Smlouvy a u podpor poskytovaných subjekty určenými členskými státy se ‚platbami prováděnými konečnými příjemci' rozumějí podpory, které jednotlivým příjemcům [individuálním příjemcům] vyplácejí orgány poskytující podporu. Výplata podpory prováděná konečnými příjemci musí být odůvodněna odkazem na podmínky a cíle dané podpory.“

7 Bod 1.4 téhož pravidla stanoví:

„V jiných případech než v případech uvedených v bodě 1.2 se ‚platbami prováděnými konečnými příjemci' rozumějí platby uskutečňované subjekty nebo veřejnoprávními či soukromoprávními podniky, které patří do kategorií vymezených v komplementu programu podle čl. 18 odst. 3 písm. b) obecného nařízení a které jsou za objednávku dané zvláštní činnosti přímo odpovědné.“

8 Pravidlo č. 1 krom toho upřesňuje způsoby „[p]rokázání výdajů“. Jeho bod 2.1 stanoví:

„Platby prováděné konečnými příjemci jako prozatímní [průběžné] platby a platby konečného zůstatku jsou zpravidla dokládány potvrzenými fakturami. Nelze-li tyto faktury přiložit, doloží se tyto platby účetními doklady stejné průkazní hodnoty.“

9 Bod 2.3 pravidla č. 1 stanoví:

„Navíc v případě, kdy se činnosti provádějí v rámci postupů veřejných zakázek, se platby prováděné konečnými příjemci, které byly prohlášeny jako prozatímní [průběžné] platby a platby konečného zůstatku, dokládají potvrzenými fakturami vydanými v souladu s ustanoveními podepsaných smluv. Ve všech ostatních případech, včetně udělení veřejných grantů, se platby prováděné konečnými příjemci, které byly prohlášeny jako prozatímní [průběžné] platby a platby konečného zůstatku, dokládají výdaji (včetně výdajů uvedených v bodě 1.5) [tedy náklady na odpisy, věcné příspěvky a režijní náklady], které příslušným subjektům nebo veřejnoprávním či soukromoprávním podnikům při provádění činnosti skutečně vznikly.“

Ustanovení týkající se platby příspěvku z fondů

10 Článek 32 obecného nařízení upravuje „[p]latby“ příspěvku z fondů. Článek 32 odst. 1 třetí a čtvrtý pododstavec stanoví:

„Platby mohou mít formu zálohových plateb, průběžných plateb anebo plateb konečného zůstatku. Průběžné platby a platby konečného zůstatku se musí vztahovat na skutečně zaplacené výdaje, které musí odpovídat platbám uskutečněným konečnými příjemci a musí být doloženy potvrzenými fakturami nebo účetními dokumenty rovnocenné důkazní hodnoty.

Komise provádí průběžné platby […] s výhradou rozpočtových prostředků, jež má k dispozici, nejpozději do dvou měsíců po obdržení přípustné žádosti o platbu.“

11 Článek 32 odst. 2 obecného nařízení stanoví:

„Při přijetí prvního závazku Komise provede platbu zálohy platební[mu] orgánu. Tato zálohová platba činí 7 % příspěvku z fondů na danou pomoc […]“

12 Článek 32 odst. 3 obecného nařízení zejména uvádí:

„Průběžné platby Komise provádí na úhradu výdajů skutečně zaplacených v rámci fondů a potvrzených platebním orgánem. […] Musí splňovat [určité] podmínky. […] Komise neprodleně informuje členský stát a platební orgán, jestliže není jedna z těchto podmínek splněna a žádost o platbu proto nelze přijmout, a členský stát a platební orgán přijmou nezbytná opatření k nápravě stavu.“

13 Článek 32 odst. 4 obecného nařízení stanoví:

„Konečný zůstatek pomoci je vyplacen, jestliže:

a) platební orgán předložil do šesti měsíců po uplynutí lhůty pro platbu uvedené v rozhodnutí o poskytnutí příspěvku z fondů potvrzený výkaz skutečně zaplacených výdajů;

[…]“

Ustanovení týkající se potvrzování výdajů

14 Podle čl. 53 odst. 2 obecného nařízení za účelem zajištění jednotné úrovně potvrzování výdajů, u nichž se žádá o platby z fondů ve formě průběžných plateb nebo plateb konečného zůstatku, Komise v rámci nařízení Komise (ES) č. 438/2001 ze dne 2. března 2001, kterým se stanoví prováděcí pravidla k obecnému nařízení, pokud jde o řídicí a kontrolní systémy pro pomoc poskytovanou ze strukturálních fondů (Úř. věst. L 63, s. 21; Zvl. vyd. 14/01, s. 132), přijala pravidla, která upřesňují obsah těchto potvrzení prohlášení o průběžných a konečných výdajích a blíže vymezují povahu a kvalitu informací, ze kterých vycházejí.

Ustanovení týkající se finanční kontroly

15 Finanční kontrola je upravena články 38 a 39 obecného nařízení, jakož i jejich prováděcími pravidly uvedenými v nařízení č. 438/2001.

16 Článek 38 odst. 1 obecného nařízení stanoví, že v rámci finanční kontroly, za niž odpovídají v první řadě členské státy, tyto členské státy „spolupr[acují] s Komisí k zajištění, že se prostředky Společenství používají v souladu se zásadami řádného finančního řízení".

17 V rámci ustanovení týkajících se „[ř]ídicí[ch] a kontrolní[ch] systém[ů]" článek 7 nařízení č. 438/2001 stanoví:

„1. Řídicí a kontrolní systémy členských států musí poskytovat dostatečnou pomůcku pro audit se zaměřením na finanční toky.

2. Pomůcka pro audit se zaměřením na finanční toky se považuje za dostatečnou, jestliže umožňuje

a) uvedení potvrzení souhrnný ch částek oznámených Komisi do souladu s jednotlivými prohlášeními o výdajích a podklady uchovávanými na různých správních úrovních a u konečných příjemců, včetně subjektů nebo podniků, které se účastní uskutečňování akcí, pokud nejsou konečnými [individuálními] příjemci finančních prostředků […]"

18 V části věnované „Potvrzování výdajů“ čl. 9 odst. 1 nařízení č. 438/2001 uvádí:

„Potvrzení prohlášení o průběžných a konečných výdajích uvedená v čl. 32 odst. 3 a 4 [obecného] nařízení […] vyhotovuje v podobě stanovené v příloze II tohoto nařízení osoba nebo útvar platebního orgánu, jejichž funkce je nezávislá na jakýchkoli složkách, které nařizují platby.“

19 Článek 9 odst. 2 písm. b) i) nařízení č. 438/2001 stanoví, že platební orgán se před potvrzením prohlášení o výdajích ujistí zejména o tom, že prohlášení o výdajích obsahuje pouze výdaje, „které […] mají podobu výdajů konečných příjemců ve smyslu odstavců 1.2, 1.3 a 2 pravidla č. 1 přílohy nařízení […] č. 1685/2000, a lze je doložit potvrzenými fakturami nebo jinými účetními doklady stejné důkazní hodnoty“.

Skutkový základ žaloby

20 Dopisem ze dne 7. září 2001 zaslala Komise Italské republice sdělení obsahující výklad čl. 32 odst. 1 třetího pododstavce obecného nařízení (dále jen „výkladové sdělení“). Podle průvodního dopisu bylo „předmětem [výkladového sdělení] objasnit některé otázky položené Komisi ohledně pojmů ‚skutečně zaplacené výdaje‘ a ‚platby uskutečněné konečnými příjemci‘ “. V tomto kontextu výkladové sdělení ve svém bodě 8 s ohledem na výše uvedený článek uvádělo podmínky způsobilosti záloh vyplácených vnitrostátními orgány (dále jen „koneční příjemci“) k započtení v rámci režimů státních podpor ve smyslu článku 87 ES nebo v souvislosti s poskytováním podpor (dále jen „zálohy“) ke spolufinancování ze strukturálních fondů: „Není-li konečný příjemce shodný s individuálním příjemcem fondů Společenství, například v případě režimů podpor, jsou zálohy na dotace vypláceny individuálním příjemcům konečnými příjemci. Výdaje, které konečný příjemce vykázal řídícímu nebo platebnímu orgánu

nebo také zprostředkujícímu orgánu, se však musejí vztahovat ke skutečným výdajům individuálních příjemců, doloženým potvrzenými fakturami nebo doklady stejné důkazní hodnoty. Proto nelze zálohové platby provedené konečným příjemcem zahrnout do výdajů vykázaných Komisi, ledaže by uvedený příjemce mohl prokázat, že individuální příjemce využil tuto zálohu k uhrazení skutečných výdajů". Podle výkladového sdělení tak zálohy, u kterých jejich použití individuálními příjemci nebylo doloženo (dále jen „nedoložené zálohy"), nebyly způsobilé k příspěvku z fondů (dále jen „sporné obecné pravidlo").

21 Dopisem ze dne 20. ledna 2003 Komise v rámci vyřizování žádosti o platbu, kterou jí zaslala Italská republika, informovala Italskou republiku o tom, že sníží částku odpovídající nedoloženým zálohám. Vyzvala Italskou republiku, aby jí uvedenou částku sdělila, přičemž v mezidobí bylo vyřizování její žádosti o platbu přerušeno.

22 Dopisem ze dne 3. března 2003 Komise Italské republice oznámila, že nařídila platbu částky nižší, než je požadovaná částka v důsledku snížení o částku odpovídající nedoloženým zálohám.

23 Dne 27. března 2003 Italská republika proti oběma výše uvedeným dopisům (věc C-138/03) podala žalobu na neplatnost.

24 Současně s těmito skutečnostmi probíhal postup konzultace ve výboru pro rozvoj a přeměnu regionů (dále jen „výbor") s cílem vymezit způsoby zjednodušení řízení

strukturálních fondů. V této souvislosti Komise výbor požádala, aby přezkoumal možnost způsobilosti záloh k podpoře z fondů a podmínky takové způsobilosti. Jelikož na sedmdesátém třetím zasedání výboru konaném dne 19. února 2003 nebylo dosaženo žádné dohody, Komise nakonec upustila od přijetí jakékoli jiné iniciativy v této věci.

25 Dopisem ze dne 14. května 2003 Komise informovala Italskou republiku o ukončení diskuze, která ve výboru proběhla. Uvedla, že její stanovisko týkající se způsobilosti záloh k započtení tudíž zůstává stejné jako stanovisko vyjádřené ve výkladovém sdělení. Komise nicméně rozhodla, s odkazem na pochybnosti, které by mohly vzniknout ohledně výkladu platných ustanovení a aby nebyla zklamána očekávání, jež mohla legitimně vzniknout po diskuzi ve výboru, že bude považovat za způsobilé k započtení nedoložené zálohy, které se vztahují buď k podporám, pro které bylo přijato konečné rozhodnutí o poskytnutí nejpozději dne 19. února 2003, nebo k podporám přiznaným v rámci nabídkového řízení, které bylo ukončeno nejpozději k tomuto datu. Krom toho Komise Italské republice oznámila, že výše záloh musí být podle takto upřesněných pravidel specifikována v prohlášeních o výdajích přiložených k žádostem o platbu, které jí zašle. Dne 24. července 2003 Italská republika podala žalobu na neplatnost dopisu ze dne 14. května 2003 (věc C-324/03).

26 Podle pravidel formulovaných v dopise ze dne 14. května 2003 italské orgány dne 5. června 2003 obdržely platbu částek uvedených v dopisech ze dne 20. ledna a 3. března 2003, napadených ve věci C-138/03.

27 Dopisem ze dne 29. července 2003 Komise předala italským orgánům nové znění dopisu ze dne 14. května 2003, které odstranilo několik chyb v překladu obsažených v tomto dopise ze dne 14. května 2003. Dne 9. října 2003 Italská republika podala

žalobu na neplatnost dopisu ze dne 29. července 2003 (věc C-431/03). Jako v rámci věci C-324/03 Italská republika zpochybnila dopis v rozsahu, v němž odmítá uznat způsobilost záloh nedoložených listinnými důkazy o jejich použití individuálními příjemci k příspěvku ze strukturálních fondů, jestliže ke konečnému rozhodnutí o poskytnutí podpory nebo ukončení nabídkového řízení došlo po 19. únoru 2003 (dále jen „sporné zálohy“).

28 Dne 25. září 2003 Italská republika podala žalobu rovněž proti nařízení č. 1145/2003, které vstoupilo v platnost dne 5. července 2003 (věc C-401/03, nyní, po převodu na Soud, věc T-223/04).

29 Dopisem ze dne 25. března 2004 Komise Italské republice oznámila, že částka záloh vyplácených v rámci režimů podpor pro všechny programy spadající pod cíle č. 1 a č. 2 musí být pro každé opatření specifikována v budoucích prohlášeních o výdajích, jak bylo upřesněno v dopisech ze dne 14. května a 29. července 2003. Italská republika podala žalobu proti tomuto dopisu, a podpůrně proti nařízení č. 448/2004, které vstoupilo v platnost 11. března 2004 (věc T-207/04).

30 Dopisem č. 6311 ze dne 1. března 2005 Italská republika Komisi zaslala žádost o průběžnou platbu v rámci provádění regionálního operačního programu (dále jen „ROP“) v rámci cíle č. 1 týkajícího se regionu Campania na období 2000–2006.

31 Dopisem č. 2772 ze dne 21. března 2005 Komise požádala Italskou republiku o doplnění prohlášení o výdajích přiloženého k této žádosti o platbu tak, že uvede jasně výši vyplacených sporných záloh.

32 Dopisem č. 12827 ze dne 29. dubna 2005 Italská republika Komisi zaslala novou žádost o platbu ve výši 17 341 776,84 eur v rámci provádění téhož ROP.

33 Návrhem došlým kanceláři Soudu dne 30. května 2005 podala Italská republika žalobu směřující zejména proti dopisu č. 2772 ze dne 21. března 2005 (věc T-212/05).

34 Dopisem č. 5272 ze dne 7. června 2005 (dále jen „první napadený dopis“) Komise požádala Italskou republiku, aby doplnila prohlášení o výdajích přiložená k žádostem o platbu, které jí zaslala dopisy č. 6311 ze dne 1. března 2005 a č. 12827 ze dne 29. dubna 2005 (dále jen „sporná prohlášení o výdajích“ a „sporné žádosti o platbu“) tak, že pro každé opatření specifikuje výši vyplacených sporných záloh nebo případně vyplacených sporných záloh. Rovněž upřesnila, že postupy týkající se platby odpovídající sporným žádostem o platbu budou nebo zůstanou přerušeny až do obdržení uvedených informací. Tento dopis dotyčným italským orgánům došel dne 8. června 2005.

35 Dopisy č. 5453 ze dne 8. června 2005 (dále jen „druhý napadený dopis“), č. 5726 a č. 5728 ze dne 17. června 2005 (dále jen „třetí napadený dopis“ a „čtvrtý napadený dopis“) a č. 5952 ze dne 23. června 2005 (dále jen „pátý napadený dopis“) Komise Italské republice oznámila, že provedené platby budou v odlišné výši, než je výše požadovaná v rámci provádění jednak jednotného programového dokumentu v rámci cíle č. 2 týkajícího se regionu Lazio na období 2000–2006, a jednak ROP v rámci cíle č. 1 týkajícího se regionu Puglia na totéž období v důsledku snížení o částky odpovídající sporným zálohám.

36 V rozsudku ze dne 24. listopadu 2005, Itálie v. Komise (C-138/03, C-324/03 a C-431/03, Sb. rozh. s. I-10043, dále jen „rozsudek ze dne 24. listopadu 2005“) Soudní dvůr rozhodl, že o žalobě ve věci C-138/03 není namístě rozhodovat a že žaloba ve věci C-324/03 musí být zamítnuta jako neopodstatněná a žaloba ve věci C-431/03 musí být odmítnuta jako nepřípustná.

Řízení a návrhová žádání účastnic řízení

37 Návrhem došlým kanceláři Soudu dne 10. srpna 2005 Italská republika podala projednávanou žalobu.

38 Dopisem ze dne 10. ledna 2006 kancelář Soudu vyzvala účastnice řízení, aby předložily svá vyjádření k případným důsledkům vyplývajícím pro projednávanou věc z rozsudku ze dne 24. listopadu 2005, bod 36 výše. Účastnice řízení předložily svá vyjádření ve stanovených lhůtách, přičemž Komise následně dne 2. března 2006 zaslala kanceláři Soudu opravu věcné chyby obsažené v jejím vyjádření.

39 Na základě zprávy soudce zpravodaje se Soud (druhý senát) rozhodl zahájit ústní část řízení a v rámci organizačních procesních opatření vyzval Komisi, aby odpověděla na některé otázky, a Italskou republiku, aby předložila dokument. Účastnice řízení těmto žádostem vyhověly.

40 Rozhodnutím ze dne 2. února 2007 byl soudce A. W. H. Meij určen jako zastupující předseda senátu a N. J. Forwood jako soudce, náhradou za soudce J. Pirrunga vzhledem k překážce na jeho straně.

41 Řeči účastnic řízení a jejich odpovědi na otázky Soudu byly vyslechnuty na jednání konaném dne 25. dubna 2007. Po skončení tohoto jednání byla u Soudu uspořádána neformální schůzka se zástupci účastnic řízení.

42 Italská republika navrhuje, aby Soud:

– zrušil první napadený dopis v rozsahu, v němž po ní požaduje, aby doplnila prohlášení o výdajích přiložená ke sporným žádostem o platbu tak, že pro každé opatření uvede výši vyplacených sporných záloh nebo případně vyplacených sporných záloh a v němž upřesňuje, že postupy týkající se platby vztahující se k těmto žádostem budou nebo zůstanou přerušeny až do obdržení uvedených informací;

– zrušil druhý, třetí, čtvrtý a pátý napadený dopis v rozsahu, v němž jí oznamují, že provedené platby budou v odlišné výši, než je požadovaná výše, v důsledku snížení o částky odpovídající sporným zálohám;

– uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

43 Komise navrhuje, aby Soud:

– zamítl žalobu jako nepřípustnou nebo postrádající opodstatnění;

– uložil Italské republice náhradu nákladů řízení.

K přípustnosti

Argumenty účastnic řízení

44 Komise zpochybňuje přípustnost žaloby podané proti prvnímu napadenému dopisu z důvodu, že tento dopis nepředstavuje napadnutelný akt ve smyslu článku 230 ES vzhledem k jeho výkladové, a podpůrně potvrzující povaze.

45 Komise poukazuje na to, že první napadený dopis nevyvolává žádné vlastní právní účinky, ale má čistě výkladovou povahu.

46 Pokud jde zaprvé o sporné obecné pravidlo, první napadený dopis se omezuje na to, že připomíná výklad čl. 32 odst. 1 třetího pododstavce obecného nařízení učiněný Komisí a vůči Italské republice nevyvolává žádné vlastní právní účinky.

47 Pokud jde zadruhé o požadavek na sdělení informací týkajících se záloh, tento požadavek je pouze součástí provádění a praktickým vysvětlením právní úpravy týkající se způsobilosti výdajů, a konkrétněji pravidel prokázání výdajů stanovených nařízením č. 448/2004.

48 Pokud jde zatřetí v poslední řadě o oznámení, podle něhož dotčené postupy týkající se platby budou nebo zůstanou přerušeny až do sdělení informací týkajících se záloh,

toto oznámení odpovídá povinnosti Komise, aby na základě zásad řádného finančního řízení nevyřizovala vadami stižené nebo neúplné žádosti o platbu, nebo takové žádosti o platbu, které nedodržují pravidla prokázání výdajů. Odráží to, že Komise nemůže provádět požadované platby v případě nedostatku požadovaných informací, aniž by však vyjadřovalo stanovisko Komise k opodstatněnosti sporných žádostí o platbu.

49 V odpovědi na argumentaci Italské republiky Komise uvádí, že v souladu s judikaturou nelze napadnutelnost prvního napadeného dopisu odvozovat z případné protiprávnosti sporného obecného pravidla, na které odkazuje, ba ani z případného překročení pravomocí Komise při jeho přijímání.

50 Podpůrně Komise tvrdí, že první napadený dopis má čistě potvrzující charakter. Tento dopis potvrzuje sporné obecné pravidlo uvedené v dopisech ze dne 14. května a 29. července 2003, a ještě před přijetím uvedených dopisů i ve výkladovém sdělení. Tyto dopisy s konečnou platností ukončily institucionální diskuzi probíhající ohledně otázky způsobilosti záloh k započtení. V bodech 36 a 37 rozsudku ze dne 24. listopadu 2005, bod 36 výše, Soudní dvůr potvrdil, že dopis ze dne 14. května 2003 je konečným výsledkem nového přezkumu této otázky.

51 Konečně Komise uvádí, že Italská republika nemůže očekávat, že z případného zrušení prvního napadeného dopisu bude mít nějaký skutečný prospěch, jelikož Komise bude v každém případě i nadále používat kritéria pro přezkum sporných žádostí o platbu stanovená ve výkladovém sdělení.

52 Italská republika tvrdí, že žaloba směřující proti prvnímu napadenému dopisu je přípustná. Tento dopis může vyvolávat vlastní právní účinky a může bezpro-

středně změnit její právní postavení, takže podle ustálené judikatury představuje napadnutelný akt ve smyslu článku 230 ES.

53 První napadený dopis jednak v souladu s obsahem dopisů z 29. července 2003 a 25. března 2004 obsahuje příkaz, aby byly ve sporných prohlášeních o výdajích sděleny informace týkající se záloh. Povinnost učinit prohlášení, která jí je tak uložena, nevyplývá z ustanovení nařízení č. 438/2001 upravujícího pravidla potvrzování výdajů, ale ze sporného obecného pravidla, které spočívá na nesprávném výkladu ustanovení obecného nařízení a nařízení č. 448/2004 týkajícího se způsobilosti výdajů.

54 Kromě toho má první napadený dopis s ohledem na pravidla, která upravují způsobilost výdajů a jejich potvrzování a s ohledem na předcházející dopisy Komise dosah nového rozhodnutí, jelikož k příkazu sdělit informace týkající se záloh doplňuje sankci. Dopis totiž upřesňuje, že sporné žádosti o platbu nebudou vyřízeny do té doby, než budou sděleny informace týkající se záloh. První napadený dopis tak zavádí nový případ zamítnutí žádostí o platbu čistě procesní povahy, přičemž tím dochází k porušení použitelné právní úpravy.

55 Italská republika konečně zpochybňuje argumentaci Komise, podle níž je první napadený dopis čistě potvrzujícím aktem. Sporné obecné pravidlo uvedené ve výkladovém sdělení totiž bylo poté, co bylo zpochybněno, znovu důkladně přezkoumáno v rámci institucionální diskuze týkající se změny nařízení č. 1685/2000, přičemž první napadený dopis, přijatý krátce po nařízení č. 448/2004, vyjadřuje výsledky této diskuze.

Závěry Soudu

56 Podle ustálené judikatury lze žalobu na neplatnost ve smyslu článku 230 ES podat vůči veškerým ustanovením přijatým orgány bez ohledu na jejich povahu či formu, která směřují k založení právních účinků (viz rozsudek ze dne 24. listopadu 2005, bod 36 výše, bod 32, a citovaná judikatura).

57 Pro posouzení, zda první napadený dopis vyvolává právní účinky ve smyslu výše uvedené judikatury v rozsahu, v němž po Italské republice požaduje, aby sporná prohlášení o výdajích doplnila tak, že pro každé opatření uvede výši vyplacených sporných záloh nebo případně vyplacených sporných záloh a v němž upřesňuje, že postupy zahájené ohledně sporných žádostí o platbu budou nebo zůstanou přerušeny až do obdržení uvedených informací, je třeba přezkoumat zároveň jeho obsah a kontext, ve kterém byl přijat (viz usnesení Soudního dvora ze dne 13. června 1991, Sunzest v. Komise, C-50/90, Recueil, s. I-2917, bod 13).

58 Pokud jde zaprvé o tvrzení Italské republiky, podle něhož jí první napadený dopis ukládá sankci, když uvádí, že sporné žádosti o platbu nebudou vyřízeny až do obdržení informací týkajících se záloh, je třeba konstatovat, že se toto tvrzení v podstatě rovná poukázání na trvající nečinnost Komise. Jak Italská republika uznala na jednání, domnívá se, že Komise v projednávaném případě byla povinna provést platby odpovídající sporným žádostem o platbu ve lhůtě dvou měsíců stanovené v čl. 32 odst. 1 čtvrtém pododstavci obecného nařízení.

59 V tomto ohledu je třeba připomenout, že jestliže je Komisi předložena žádost o platbu přípustná ve smyslu čl. 32 odst. 3 obecného nařízení, není oprávněna setrvávat v nečinnosti. Komise totiž musí provést průběžné platby odpovídající této žádosti s výhradou rozpočtových prostředků, jež má k dispozici, nejpozději do dvou měsíců po obdržení příslušné žádosti o platbu v souladu s čl. 32 odst. 1 čtvrtým pododstavcem obecného nařízení. Pokud tedy Komise v projednávaném případě

tuto povinnost konat porušila, jak tvrdí Italská republika, měla to Italská republika zpochybnit podáním žaloby pro nečinnost (viz v tomto smyslu rozsudek Soudního dvora ze dne 26. května 1982, Německo v. Komise, 44/81, Recueil, s. 1855, bod 6, a rozsudek Soudu ze dne 14. prosince 2006, Německo v. Komise, T-314/04 a T-414/04, nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, bod 48). V případě, že by tato žaloba pro nečinnost byla prohlášena za opodstatněnou, příslušelo by Komisi podle článku 233 ES přijmout opatření vyplývající z rozsudku (výše uvedený rozsudek ze dne 14. prosince 2006, Německo v. Komise, bod 48).

60 Toto řešení nelze zpochybnit z důvodu, že Italská republika byla prvním napadeným dopisem výslovně informována o tom, že Komise odmítá konat. Odmítnutí konat, ať je jakkoli výslovné, totiž může být předloženo Soudnímu dvoru na základě článku 232 ES, pokud neukončuje nečinnost (rozsudek Soudního dvora ze dne 27. září 1988, Parlament v. Rada, 302/87, Recueil, s. 5615, bod 17).

61 V každém případě, jak Komise potvrdila na jednání, aniž by jí v této věci Italská republika odporovala, byla nečinnost, jíž ukázal první napadený dopis pouze dočasná a nepokračovala poté, co skutečnosti odůvodňující tuto nečinnost zanikly, neboť Komise nakonec přijala rozhodnutí o sporných žádostech o platbu. Toto konečné rozhodnutí bylo Italské republice sděleno dopisem č. 8799 ze dne 24. srpna 2005, a ta proti němu podala žalobu (T-402/05).

62 V důsledku toho je třeba mít za to, že první napadený dopis v rozsahu, v němž Italské republice oznámil, že Komise odmítá konat, pokud jde o sporné žádosti o platbu, nevyvolal žádné právní účinky, které by mohly být napadeny v rámci žaloby na neplatnost podané na základě článku 230 ES.

63 Pokud jde zadruhé o tvrzení, podle něhož musí Italská republika Komisi sdělit informace týkající se záloh, je třeba upřesnit, že první napadený dopis tak odkazuje na povinnost učinit prohlášení, která pro tento členský stát vyplývá z použití sporného obecného pravidla ve vzájemném spojení s rozhodnutím obsaženým v dopise ze dne 14. května 2003 (viz bod 25 výše), z čehož vyplývá, že pouze nedoložené zálohy, které se vztahují buď k podporám, pro které bylo přijato konečné rozhodnutí o poskytnutí nejpozději dne 19. února 2003, nebo k podporám přiznaným v rámci nabídkového řízení, které bylo ukončeno nejpozději k témuž datu, jsou způsobilé ke spolufinancování z fondů. První napadený dopis totiž výslovně odkazuje na dopis č. 2772 ze dne 21. března 2005 (viz bod 31 výše), který sám odkazuje na dopis ze dne 29. července 2003, opravující dopis ze dne 14. května 2003 (viz bod 27 výše).

64 Ze samotného obsahu prvního napadeného dopisu tak vyplývá, že jeho cílem bylo Italské republice v rámci přezkumu sporných žádostí o platbu připomenout povinnost učinit prohlášení, která jí přísluší na základě právní úpravy upravující způsobilost výdajů, a zvláště sporného obecného pravidla.

65 Za účelem ověření, zda se první napadený dopis skutečně omezuje na to, že Italské republice připomíná povinnosti vyplývající z právní úpravy Společenství, aniž by měnil rozsah působnosti této právní úpravy, či zda naopak může vyvolávat právní účinky, je třeba odpovědět na některé meritorní otázky položené v rámci projednávaného sporu (viz v tomto smyslu rozsudek Soudního dvora ze dne 20. března 1997, Francie v. Komise, C-57/95, Recueil, s. I-1627, body 9 a 10, a rozsudek ze dne 24. listopadu 2005, bod 36 výše, body 33 až 35).

K věci samé

66 Na podporu svého návrhu na zrušení prvního, druhého, třetího, čtvrtého a pátého napadeného dopisu (dále společně jen „napadené dopisy“) Italská republika uplatňuje devět žalobních důvodů. První žalobní důvod vychází z chybějícího právního základu a z porušení ustanovení upravujících finanční kontrolu. Druhý žalobní důvod

je založen na zcela chybějícím odůvodnění. Třetí žalobní důvod vychází z porušení postupu při přijímání rozhodnutí Komise, jakož i z porušení jejího jednacího řádu. Čtvrtý žalobní důvod vychází z porušení článku 32 obecného nařízení a pravidla č. 1 bodů 1 a 2 přílohy nařízení č. 448/2004. Pátý žalobní důvod vychází z porušení ustanovení týkajících se způsobilosti výdajů. Šestý žalobní důvod je založen na porušení zásady proporcionality a na zneužití pravomoci. Sedmý žalobní důvod vychází z porušení nařízení č. 448/2004, zásad rovného zacházení a právní jistoty, jakož i z toho, že si napadené dopisy vzájemně odporují. Osmý žalobní důvod vychází z porušení článku 9 nařízení č. 438/2001. Konečně devátý žalobní důvod vychází z porušení zásady zjednodušení.

67 Vzhledem k tomu, že Komise zpochybnila přípustnost třetího žalobního důvodu, je třeba přezkoumat nejprve tento žalobní důvod.

68 Je třeba rovněž připomenout, že odpověď na otázku přípustnosti, položenou v bodě 65 výše, závisí na odpovědích, které budou poskytnuty na meritorní otázky, které se týkají jednak výkladu právní úpravy Společenství v oblasti způsobilosti výdajů a jednak nevyhnutelných důsledků, které z této právní úpravy vyplývají ve fázi vykazování a potvrzování výdajů. Vzhledem k tomu, že tyto meritorní otázky byly položeny jednak v rámci čtvrtého a pátého žalobního důvodu, a jednak v rámci osmého a devátého žalobního důvodu, je třeba následně přezkoumat tyto posledně uvedené žalobní důvody.

Ke třetímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení postupu při přijímání rozhodnutí Komise, jakož i z porušení jejího jednacího řádu

Argumenty účastnic řízení

69 Italská republika v podstatě tvrdí, že jí Komise tím, že jí předala napadené dopisy, oznámila rozhodnutí, která zřejmě nebyla přijata při dodržení postupu stanoveného jejím jednacím řádem.

70 Komise navrhuje třetí žalobní důvod odmítnout jako nepřípustný podle ustanovení čl. 44 odst. 1 písm. c) jednacího řádu Soudu. Argumentace uvedená na podporu projednávaného žalobního důvodu podle ní postrádá jasnost a přesnost, pokud jde o označení údajně porušených pravidel.

Závěry Soudu

71 Článek 44 odst. 1 písm. c) jednacího řádu stanoví, že žaloba musí obsahovat stručný popis žalobních důvodů. To znamená, že žaloba musí ozřejmit, v čem spočívají žalobní důvody, na kterých se žaloba zakládá, a že se nemůže omezit na pouhé abstraktní vyjádření těchto žalobních důvodů (rozsudky Soudu ze dne 18. listopadu 1992, Rendo a další v. Komise, T-16/91, Recueil, s. II-2417, bod 130, a ze dne 28. března 2000, T. Port v. Komise, T-251/97, Recueil, s. II-1775, bod 90).

72 Navíc i stručný popis žalobních důvodů musí být dostatečně jasný a přesný pro to, aby umožnil žalovanému připravit svou obranu a Soudu rozhodnout o žalobě případně i bez dalších podpůrných informací. Právní jistota a řádný výkon spravedlnosti vyžadují pro to, aby žaloba, nebo konkrétněji žalobní důvod byly přípustné, aby hlavní skutkové a právní okolnosti, na kterých jsou založeny, vyplývaly uceleně a srozumitelně ze samotného textu žaloby (viz, pokud jde o přípustnost žaloby, rozsudky Soudu ze dne 14. května 1998, Enso Española v. Komise, T-348/94, Recueil, s. II-1875, bod 143, a T. Port v. Komise, bod 71 výše, bod 91).

73 V projednávaném případě argumentace uvedená na podporu třetího žalobního důvodu postrádá jasnost a přesnost, pokud jde o označení pravidel jednacího řádu, která byla údajně při přijetí napadených dopisů porušena, a to i když je jednací řád Komise dokumentem zveřejněným ve všech jazycích Evropské unie v *Úředním věstníku Evropských společenství* (Úř. věst. 2000, L 308, s. 26).

74 Komise je tedy oprávněna tvrdit, že popis projednávaného žalobního důvodu v žalobě není dostatečně jasný a přesný pro to, aby jí umožnil připravit svou obranu. Tento popis žalobního důvodu neumožňuje ani Soudu, aby rozhodl o opodstatněnosti projednávaného žalobního důvodu.

75 V důsledku toho tedy musí být třetí žalobní důvod odmítnut jako nepřípustný.

Ke čtvrtému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení článku 32 obecného nařízení a pravidla č. 1 bodů 1 a 2 přílohy nařízení č. 448/2004, a k pátému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení ustanovení týkajících se způsobilosti výdajů

Argumenty účastnic řízení

76 Italská republika tvrdí, že napadené dopisy porušují článek 32 obecného nařízení a pravidlo č. 1 přílohy nařízení č. 448/2004, jelikož jsou založeny na sporném obecném pravidle. V případě, že by nařízení č. 448/2004 mohlo sloužit jako základ pro sporné obecné pravidlo, namítá protiprávnost tohoto nařízení z důvodu, že je v rozporu s článkem 32 obecného nařízení.

77 Italská republika tvrdí, že řešení, k němuž Soudní dvůr dospěl v rozsudku ze dne 24. listopadu 2005, bod 36 výše, není na projednávaný případ použitelné. Jednak pravidlo č. 1 bod 2 přílohy nařízení č. 1685/2000, z něhož toto řešení vychází, bylo podstatně změněno nařízením č. 448/2004. Kromě toho se projednávaný spor týká pouze článku 30 obecného nařízení a ustanovení přílohy nařízení č. 448/2004, která upravují způsobilost výdajů vzniklých konečným příjemcům, zatímco rozsudek Soudního dvora vykládá odlišné ustanovení, totiž článek 32 obecného nařízení, který upravuje platbu příspěvku z fondů Komisí.

78 Italská republika krom toho zpochybňuje, že článek 32 obecného nařízení a pravidlo č. 1 přílohy nařízení č. 448/2004 mohou být vykládány ve smyslu sporného obecného pravidla.

79 Zaprvé ustanovení obecného nařízení nebo nařízení č. 448/2004 neumožňují zohlednit činnost individuálních příjemců za účelem posouzení způsobilosti záloh k započtení.

Nová ustanovení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení obecného nařízení (Úř. věst. L 210, s. 25) potvrzují a *contrario,* že ustanovení tohoto obecného nařízení až do té doby neumožňovala zohlednit činnost individuálních příjemců. Takové zohlednění totiž umožnila změna pojmu „příjemce" zavedená nařízením č. 1083/2006.

80 Zadruhé, pravidlo č. 1 bod 2.1 přílohy nařízení č. 448/2004 implicitně zakotvuje způsobilost nedoložených záloh k podpoře ze strukturálních fondů tím, že ukládá pouze konečným příjemcům, aby prokazovali platby, které provádějí jako „prozatímní [průběžné] platby a platby konečného zůstatku".

81 Zatřetí, zásada nezbytnosti státních podpor, podle níž mohou být podpory prohlášeny za slučitelné s právem Společenství pouze tehdy, jestliže jsou poskytovány podnikům, které nedisponují vlastními finančními zdroji dostatečnými pro realizaci zamýšlené investice, brání tomu, aby byla způsobilost záloh k započtení podmíněna předložením dokumentů prokazujících jejich použití individuálními příjemci. Na základě této zásady musí vyplacení záloh vždy předcházet investici realizované podniky. Stejně tak jako zásada nezbytnosti státních podpor odůvodňuje, že se platby provedené do rizikových kapitálových fondů, úvěrových fondů nebo záručních fondů považují za způsobilé výdaje, jak je uvedeno v pravidlu č. 1 bodu 1.3 přílohy nařízení č. 448/2004, tak znamená i uznání způsobilosti nedoložených záloh k započtení.

82 V poslední řadě ustanovení přílohy nařízení č. 448/2004 týkající se nákladů na odpisy, věcných příspěvků a režijních nákladů prokazují, že zvláštní povaha některých nákladů může odůvodnit, že jejich způsobilost není podmíněna předložením dokumentů prokazujících jejich použití.

83 Komise zpochybňuje všechny argumenty předložené Italskou republikou. Tvrdí, že napadené dopisy jsou v rozsahu, v němž odkazují na sporné obecné pravidlo nebo jej používají, v souladu s literou a duchem článku 32 obecného nařízení a pravidla č. 1 přílohy nařízení č. 448/2004. V důsledku toho navrhuje čtvrtý a pátý žalobní důvod zamítnout. Pokud jde o námitku protiprávnosti nařízení č. 448/2004 s ohledem na článek 32 obecného nařízení, Komise tvrdí, že je nepřípustná, jelikož byla vznesena opožděně, a že v každém případě je uvedené nařízení v souladu s obecným nařízením.

Závěry Soudu

84 Svým čtvrtým a pátým žalobním důvodem Italská republika v podstatě tvrdí, že Komise vyložila článek 32 obecného nařízení a pravidlo č. 1 přílohy nařízení č. 448/2004 nesprávně, když z těchto ustanovení vyvodila sporné obecné pravidlo.

85 Úvodem je třeba uvést, že Soudní dvůr v rozsudku ze dne 24. listopadu 2005, bod 36 výše, na základě článku 32 obecného nařízení a pravidla č. 1 přílohy nařízení č. 1685/2000 odpověděl na otázku, zda, a případně za jakých podmínek jsou zálohy způsobilé k příspěvku z fondů.

86 V této souvislosti Soudní dvůr nejprve zdůraznil, že jedním z cílů obecného nařízení, připomenutým v jeho bodě odůvodnění 43, je poskytnout záruky řádného finančního řízení zajištěním toho, že výdaje budou oprávněné a potvrzené (rozsudek ze dne 24. listopadu 2005, bod 36 výše, bod 44). Tento cíl vysvětluje, že systém zavedený článkem 32 obecného nařízení a pravidlem č. 1 přílohy nařízení č. 1685/2000 spočívá na zásadě úhrady nákladů (rozsudek ze dne 24. listopadu 2005, bod 36 výše, bod 45). To znamená, že způsobilost výdajů vzniklých vnitrostátním orgánům je v zásadě podmíněna předložením důkazu o jejich použití v rámci projektu financovaného Evropskou unií útvarům Komise, přičemž takový důkaz může být vyjádřen

potvrzenými fakturami nebo nelze-li tyto faktury předložit, účetními dokumenty rovnocenné důkazní hodnoty (rozsudek ze dne 24. listopadu 2005, bod 36 výše, bod 46). I když Komise vnitrostátním orgánům zaplatí částku ve výši 7 % příspěvku ze strukturálních fondů na danou pomoc jako zálohu stanovenou v čl. 32 odst. 2 obecného nařízení, aniž by byly požadovány již v této fázi doklady prokazující vzniklé výdaje (rozsudek ze dne 24. listopadu 2005, bod 36 výše, bod 47), platí, že takové doklady musejí být předloženy v případě průběžných plateb a plateb konečného zůstatku (rozsudek ze dne 24. listopadu 2005, bod 36 výše, bod 49).

87 Soudní dvůr závěrem rozhodl, že pravidlo, podle něhož zálohy vyplácené členskými státy v rámci režimu podpor, vykázané těmito členskými státy jako průběžné platby a platby konečného zůstatku, nejsou způsobilé k podpoře ze strukturálních fondů, ledaže by byly předloženy doklady prokazující jejich použití individuálními příjemci, je v souladu s článkem 32 obecného nařízení, jakož i s pravidlem č. 1 body 1 a 2 přílohy nařízení č. 1685/2000 (rozsudek ze dne 24. listopadu 2005, bod 36 výše, bod 50).

88 Žádná okolnost uplatňovaná Italskou republikou nebrání tomu, aby řešení, k němuž Soudní dvůr dospěl v rozsudku ze dne 24. listopadu 2005, bod 36 výše, bylo použito v projednávaném případě pro určení souladu sporného obecného pravidla s článkem 32 obecného nařízení a pravidlem č. 1 body 1 a 2 přílohy nařízení č. 448/2004.

89 Argumenty vycházející ze vstupu nařízení č. 448/2004 v platnost musejí být odmítnuty. Nařízení č. 448/2004 jednak nezměnilo smysl ani působnost článku 32 obecného nařízení, když pouze upřesňuje pravidla pro jeho provádění, jak je uvedeno v čl. 53 odst. 2 obecného nařízení. Kromě toho pokud jde o pravidlo č. 1 bod 2 přílohy

nařízení č. 1685/2000, odkaz na nezbytnost prokazovat platby prováděné konečnými příjemci jako „prozatímní [průběžné] platby a platby konečného zůstatku“ doplněný nařízením čl. 448/2004 se s ohledem na kontext právní úpravy, do které je vložen, jeví jako pouhé vysvětlení předtím použitelného pravidla, a nikoli jako jeho změna. Soudní dvůr totiž na základě pravidla č. 1 bodů 1 a 2 nařízení č. 1685/2000 konstatoval, že zásada úhrady nákladů se použije pouze na platby Komise, které mají formu průběžné platby nebo platby konečného zůstatku ve smyslu čl. 32 odst. 1 třetího pododstavce obecného nařízení (rozsudek ze dne 24. listopadu 2005, bod 36 výše, body 48 a 49).

90 Italská republika tedy nesprávně tvrdí, že nařízení č. 448/2004 změnilo smysl pravidla č. 1 bodů 1 a 2 přílohy nařízení č. 1685/2000. V tomto ohledu si ostatně ve svých vlastních písemnostech protiřečila, když několikrát konstatovala věcnou totožnost příslušných ustanovení nařízení č. 1685/2000 před a po vstupu nařízení č. 448/2004 v platnost. Tato totožnost v projednávaném případě odůvodňuje, aby bylo *per analogiam* použito řešení, k němuž Soudní dvůr dospěl v rozsudku ze dne 24. listopadu 2005, bod 36 výše.

91 Je třeba rovněž odmítnout argument, podle něhož odlišnost mezi pravidly přezkoumávanými Soudním dvorem v rozsudku ze dne 24. listopadu 2005, bod 36 výše, a pravidly dotčenými v projednávaném sporu brání tomuto použití *per analogiam*. Z vlastních písemností Italské republiky, a zvláště ze čtvrtého a pátého žalobního důvodu vzneseného v žalobě totiž jasně vyplývá, že projednávaný spor nastoluje otázku, zda jsou zálohy způsobilé k započtení s ohledem na článek 32 obecného nařízení a jeho prováděcí pravidla uvedená v nařízení č. 448/2004, tedy otázku obdobnou otázce, která byla přezkoumána Soudním dvorem v rozsudku ze dne 24. listopadu 2005 (viz body 85 a 87 výše).

92 Ze stejných důvodů, jako jsou důvody, které byly uvedeny Soudním dvorem v jeho rozsudku a které byly připomenuty v bodech 86 a 87 výše je tedy třeba konstatovat, že

sporné obecné pravidlo je v souladu jak s článkem 32 obecného nařízení, tak s pravidlem č. 1 body 1 a 2 přílohy nařízení č. 448/2004. Aniž by bylo třeba vyjadřovat se k námitce nepřípustnosti uplatněné Komisí, je třeba v důsledku toho námitku protiprávnosti nařízení č. 448/2004 vznesenou Italskou republikou zamítnout.

93 Krom toho žádný argument uplatněný Italskou republikou neumožňuje zpochybnit soulad sporného obecného pravidla s právní úpravou upravující způsobilost výdajů.

94 Je třeba nejprve odmítnout argument, podle něhož použitelná právní úprava neumožňuje za účelem posouzení způsobilosti záloh k započtení zohlednit činnost individuálních příjemců. Tento argument, který již byl u Soudního dvora předložen na základě článku 32 obecného nařízení a pravidla č. 1 přílohy nařízení č. 1685/2000, byl Soudním dvorem odmítnut (rozsudek ze dne 24. listopadu 2005, bod 36 výše, body 39, 40 a 44 až 50). Nelze jej uplatnit ani po vstupu v platnost nařízení č. 448/2004, které nezměnilo smysl ani působnost příslušných použitelných ustanovení (viz bod 90 výše).

95 Z bodu 2.1 pravidla č. 1 přílohy nařízení č. 448/2004 týkajícího se prokázání výdajů vyplývá, že platby prováděné konečnými příjemci jako průběžné platby a platby konečného zůstatku musejí být doloženy průkaznými doklady. S ohledem na své uspořádání se toto pravidlo použije obecným způsobem na platby prováděné konečnými příjemci jak v rámci akcí, které uskutečňují sami, tak v rámci podpor, které poskytují, zejména na základě režimů podpor. Pokud však jde o tento poslední typ plateb, bod 2.3 pravidla č. 1 přílohy nařízení č. 448/2004 upřesňuje, že průkazné doklady musí odpovídat výdajům, které individuální příjemci skutečně zaplatili v rámci uskutečňování akce.

96 Jak správně poznamenává Komise, předkládání dokumentů prokazujících použití záloh individuálními příjemci v rámci uskutečňování akcí je rovněž stanoveno v článku 7 nařízení č. 438/2001, který stanoví, že pomůcka pro audit se zaměřením na finanční toky zavedená členskými státy v rámci jejich řídicích a kontrolních systémů musí umožnit uvedení potvrzení souhrnných částek oznámených Komisi do souladu s jednotlivými prohlášeními o výdajích a podklady, včetně těch, které drží individuální příjemci v případě režimů státních podpor nebo poskytování podpor.

97 Z předcházejících zjištění nadto vyplývá, že argument a *contrario,* který Italská republika odvozuje z ustanovení nařízení č. 1083/2006, které je použitelné na programy na období 2007–2013, musí být odmítnut. Jak ostatně Komise správně uvedla na jednání, čl. 78 odst. 2 nařízení č. 1083/2006 není vůbec v rozporu se sporným obecným pravidlem, ale potvrzuje, že uznání způsobilosti záloh k započtení předpokládá zásah zákonodárce Společenství. Tento zásah zákonodárce Společenství měl zejména umožnit vymezení podmínek takového uznání při dodržení zásad řádného řízení, přičemž je třeba připomenout, že v této věci nebylo dosaženo žádné dohody ohledně programování na období 2000–2006 (viz bod 24 výše).

98 Argument vycházející ze znění pravidla č. 1 bodu 2.1 přílohy nařízení č. 448/2004 rovněž postrádá jakýkoli právní základ. Je třeba připomenout, že toto ustanovení upravuje prokázání výdajů vykázaných Komisi, aby od ní byly získány „průběžné platby anebo platby konečného zůstatku“ ve smyslu čl. 32 odst. 1 třetího pododstavce obecného nařízení. V tomto rámci lze odkaz na uvedené „průběžné platby a platby konečného zůstatku“ vysvětlit tím, že v případě, že Komise zaplatí zálohu ve výši 7 % příspěvku z fondů na danou pomoc, stanovenou v čl. 32 odst. 2 prvním pododstavci obecného nařízení, nejsou vnitrostátní orgány povinny předložit již v této fázi

doklady prokazující vzniklé výdaje (rozsudek ze dne 24. listopadu 2005, bod 36 výše, bod 47). V důsledku toho výrazy „prozatímní [průběžné] platby a platby konečného zůstatku“ uvedené v pravidlu č. 1 bodu 2.1 přílohy nařízení č. 448/2004 nelze vykládat v tom smyslu, že se na zálohy zásada úhrady nákladů nevztahuje.

99 Krom toho argumenty vycházející ze „zásady nezbytnosti“ státních podpor je třeba odmítnout jako postrádající relevanci. Italská republika nevysvětlila, v čem „zásada nezbytnosti“, kterou uplatňuje, ukládá i za předpokladu, že vůbec existuje, obejití zásady úhrady nákladů použitelné na žádosti o průběžné platby a platby konečného zůstatku na základě článku 32 obecného nařízení. Skutečnost, že v rámci režimů podpor členské státy vyplácejí zálohy podnikům, které nedisponují dostatečnými vlastními zdroji, si nevynucuje, aby Komise uvedené zálohy hradila jako průběžné platby a platby konečného zůstatku, i když neodpovídají skutečně zaplaceným výdajům ve smyslu článku 32 obecného nařízení.

100 V tomto ohledu nelze vyvozovat argument z pravidla č. 1 bodu 1.3 přílohy nařízení č. 448/2004, neboť toto pravidlo výslovně stanoví, že platby provedené do rizikových kapitálových fondů, úvěrových fondů nebo záručních fondů (včetně fondů rizikového kapitálového holdingu), které splňují podmínky stanovené tímto předpisem, musejí být považovány za skutečně zaplacené výdaje ve smyslu čl. 32 odst. 1 třetího pododstavce obecného nařízení. Způsobilost záloh k podpoře z fondů totiž nelze vyvozovat ze zvláštního prováděcího předpisu, který upravuje pouze platby prováděné členskými státy do rizikových kapitálových fondů, úvěrových fondů nebo záručních fondů.

101 Konečně nelze přijmout argumenty vycházející z ustanovení přílohy nařízení č. 448/2004 týkajících se nákladů na odpisy, věcných příspěvků a režijních nákladů. I za předpokladu, že by způsobilost těchto nákladů nebyla podmíněna předložením průkazných dokladů, je takové zjištění pro účely posouzení způsobilosti záloh k započtení nerelevantní. Z pravidla č. 1 bodů 2.1 a 2.3 přílohy nařízení č. 448/2004 v každém případě vyplývá, že náklady na odpisy, věcné příspěvky a režijní náklady musejí být prokázány předložením účetních dokladů průkazní hodnoty.

102 Z předcházejícího vyplývá, že první napadený dopis v rozsahu, v němž odkazuje na sporné obecné pravidlo, nezměnil rozsah působnosti právní úpravy Společenství, a nemůže tak představovat akt, který by byl v tomto rozsahu napadnutelný ve smyslu článku 230 ES.

103 Z toho dále vyplývá, že druhý, třetí, čtvrtý a pátý napadený dopis jsou v rozsahu, v němž za účelem odmítnutí hradit z fondů částky odpovídající sporným zálohám vycházejí ze sporného obecného pravidla, v souladu s článkem 32 obecného nařízení a pravidlem č. 1 body 1 a 2 přílohy nařízení č. 448/2004.

104 Čtvrtý a pátý žalobní důvod tedy musejí být zamítnuty jako neopodstatněné, pokud jde o druhý, třetí, čtvrtý a pátý napadený dopis.

K osmému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení článku 9 nařízení č. 438/2001, a k devátému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení zásady zjednodušení

Argumenty účastnic řízení

105 Italská republika tvrdí, že napadené dopisy porušují pravidla potvrzování výdajů uvedená v článku 9 nařízení č. 438/2001, jelikož ukládají nebo předpokládaly, že příslušné vnitrostátní orgány ve svých prohlášeních o výdajích specifikují pro každé opatření výši vyplacených sporných záloh nebo případně vyplacených sporných záloh. Pravidla potvrzování výdajů jsou v plném rozsahu upravena tímto článkem, který stanoví, že potvrzení prohlášení o výdajích uvedená v čl. 32 odst. 3 a 4 obecného

nařízení musejí být vyhotovena v podobě potvrzení uvedeného v příloze II nařízení č. 438/2001. Výdaje nad určitou částku musejí být vykazovány pouze v tomto potvrzení, přičemž se pro každé opatření musí uvést dotyčný zdroj financování („veřejné zdroje Společenství", „různé veřejné zdroje" a „soukromé zdroje") a rok, během něhož byly výdaje uskutečněny. Komise tak tím, že příslušným vnitrostátním orgánům uložila doplnit jejich prohlášení o výdajích o informace týkající se vyplacených záloh, těmto vnitrostátním orgánům uložila povinnosti související s prohlášením, které nejsou stanoveny v platné právní úpravě.

106 Krom toho Italská republika uvádí, že Komise tím, že uložila přísnější a více omezující pravidla potvrzování výdajů, než jsou pravidla vyplývající z článku 9 nařízení č. 438/2001, porušila zásadu zjednodušení řízení strukturálních fondů. Existenci takové zásady lze vyvodit z bodu 42 odůvodnění obecného nařízení, z ústních stanovisek Komise, jakož i z návrhů, které Komise předložila výboru.

107 Komise navrhuje žalobní důvod vycházející z porušení článku 9 nařízení č. 438/2001 zamítnout jako neopodstatněný. Informace týkající se vyplacených sporných záloh byly nezbytné pro určení výše záloh, která má být hrazena z rozpočtu Společenství. V důsledku toho sdělení těchto informací pro vnitrostátní orgány odpovídalo splnění jejich povinnosti potvrzování výdajů na základě článku 9 nařízení č. 438/2001.

108 Komise krom toho odmítá žalobní důvod vycházející z porušení zásady zjednodušení. Cíl zjednodušení řízení fondů nemůže odůvodnit, aby byla v projednávaném případě dotčena pravidla vykazování a potvrzování výdajů vyplývající ze zásad řádného finančního řízení.

Závěry Soudu

109 Komise plní souhrnný rozpočet Evropské unie na základě článku 274 ES. Vzhledem k tomu, že tento posledně uvedený článek nijak neodlišuje v závislosti na použitém způsobu řízení, Komise vykonává i nadále tuto obecnou odpovědnost v rámci sdíleného řízení strukturálních fondů. Navíc z článků 10 ES a 274 ES vyplývá, že v rámci sdíleného řízení strukturálních fondů musejí členské státy spolupracovat s Komisí, aby zajistily využití prostředků Společenství v souladu se zásadami řádného finančního řízení. Výše uvedená pravidla jsou připomenuta v čl. 38 odst. 1 písm. g) obecného nařízení, který se týká finanční kontroly pomocí.

110 Za tuto finanční kontrolu pomoci odpovídá v první řadě členský stát, když zejména potvrzuje Komisi, že výdaje vykázané jako žádosti o průběžné platby nebo platby konečného zůstatku odpovídají skutečně zaplaceným výdajům ve smyslu čl. 32 odst. 1 třetího pododstavce obecného nařízení a pravidla č. 1 bodů 1 a 2 přílohy nařízení č. 448/2004. Komise rozhoduje ohledně těchto žádostí o platbu, když v rámci výkonu obecných povinností, které jí příslušejí při plnění rozpočtu, určuje částku výdajů vykázaných a potvrzených členským státem, která má být hrazena z rozpočtu Společenství.

111 Jestliže jsou řídicí a kontrolní systémy členských států spolehlivé a zajišťují „dostatečnou pomůcku pro audit se zaměřením na finanční toky“ ve smyslu čl. 7 odst. 2 nařízení č. 438/2001, potvrzování vykázaných výdajů v zásadě Komisi poskytuje dostatečné záruky správnosti, řádnosti a způsobilosti žádostí o pomoc Společenství, jak vyplývá z čl. 2 odst. 1 nařízení č. 438/2001.

112 Avšak v případě, kdy jako v projednávaném případě Komise a členský stát vykládají předpis určující podmínky způsobilosti některých výdajů odlišně, spolehlivost vnitrostátního řídicího a kontrolního systému již Komisi nezajišťuje, že všechny výdaje vykázané tímto členským státem jsou způsobilými výdaji ve smyslu použitelné právní úpravy. Přísluší pak dotyčnému členskému státu, aby v rámci výkonu svých povinností v oblasti potvrzování výdajů a v rámci loajální spolupráce s orgány Společenství umožnil Komisi, aby plnila rozpočet na svou vlastní odpovědnost tím, že jí poskytne všechny informace, o kterých bude mít Komise za to, že jsou nezbytné k tomu, aby jí umožnily provádět platby v souladu s čl. 32 odst. 1 třetím pododstavcem obecného nařízení. Jakýmkoli jiným řešením by byl dotčen užitečný účinek čl. 38 odst. 1 obecného nařízení, a obecněji i článků 10 ES a 274 ES.

113 Vůči Italské republice se bylo možné dovolávat jak sporného obecného pravidla, jehož soulad s čl. 32 odst. 1 třetím pododstavcem obecného nařízení a s pravidlem č. 1 body 1 a 2 přílohy nařízení č. 448/2004 byl již určen, tak zvláštního pravidla o způsobilosti k započtení nedoložených záloh vyplacených do 19. února 2003, vzešlého z rozhodnutí Komise, které nebylo zpochybněno v rámci věcí C-324/03 a C-431/03, neboť tato pravidla jí byla předem sdělena (viz body 25 a 27 výše). Jak přitom vyplývá z bodu 112 výše, tato pravidla uplatněná ve vzájemném spojení nevyhnutelně Italské republice ukládala povinnost, aby společně se svými žádostmi o platbu a svými prohlášeními o výdajích sdělila informace, které měla k dispozici, které byly vyžadovány Komisí pro to, aby jí umožnily určit částku vyplacených sporných záloh nebo případně vyplacených sporných záloh. Komise tedy správně uvádí, že sporná formalita týkající se prohlášení byla v projednávaném případě pouze součástí prováděcích podmínek a nevyhnutelným praktickým důsledkem povinnosti potvrzování výdajů, která příslušela Italské republice na základě článku 9 nařízení č. 438/2001.

114 První napadený dopis se tedy tím, že vyzval italské orgány k doplnění sporných prohlášení o výdajích tak, že pro každé opatření specifikují výši vyplacených sporných záloh nebo případně vyplacených sporných záloh, omezil na to, že jim připomněl povinnost učinit prohlášení, která pro ně nevyhnutelně vyplývá z právní úpravy

Společenství, aniž by měnil rozsah působnosti této právní úpravy. S ohledem na předcházející úvahy, jakož i úvahy vyjádřené v bodě 102 výše, je třeba dospět k závěru, že první napadený dopis nevyvolal žádný z právních účinků zpochybněných Italskou republikou a v tomto ohledu nemůže představovat právní akt napadnutelný ve smyslu judikatury uvedené v bodě 56 výše. V rozsahu, v němž směřuje proti prvnímu napadenému dopisu, tedy projednávaná žaloba musí být odmítnuta jako nepřípustná. V důsledku toho je třeba uvedenou žalobu dále přezkoumávat pouze v rozsahu, v němž směřuje proti druhému, třetímu, čtvrtému a pátému napadenému dopisu.

115 V tomto ohledu nemůže Italská republika oprávněně tvrdit, že druhý, třetí, čtvrtý a pátý napadený dopis porušují článek 9 nařízení č. 438/2001 nebo obecnou zásadu zjednodušení z důvodu, že předpokládaly, že příslušné vnitrostátní orgány splní spornou formalitu týkající se prohlášení.

116 V bodě 113 výše již bylo konstatováno, že uvedená formalita byla součástí prováděcích podmínek a nevyhnutelným praktickým důsledkem povinnosti potvrzování výdajů příslušející Italské republice na základě článku 9 nařízení č. 438/2001.

117 Navíc legalitu sporné formality týkající se prohlášení nelze zpochybnit na základě zásady zjednodušení uváděné Italskou republikou. Ačkoli sice obecné nařízení odpovídá snahám souvisejícím se zjednodušením postupů týkajících se závazků a plateb, a ačkoli Komise v tomto rámci usiluje o zrušení zbytečných administrativních překážek, nic to nemění na tom, že systém strukturálních fondů nezakotvuje zásadu, podle níž by postupy týkající se závazků a plateb měly být zjednodušovány bez posouzení důsledků, které z toho vyplývají pro řádné fungování a řádné finanční řízení fondů. Vůle zjednodušit postupy vyjádřená v obecném nařízení nemůže v projedná-

vaném případě vést ke zpochybnění formality týkající se prohlášení, která vyplývá z provádění systému strukturálních fondů v souladu se zásadami řádného finančního řízení uvedenými v článku 274 ES, jak již bylo uvedeno v bodech 112 a 113 výše.

118 Osmý a devátý žalobní důvod uplatňovaný na podporu návrhu na zrušení druhého, třetího, čtvrtého a pátého napadeného dopisu v důsledku toho nelze přijmout.

K prvnímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z chybějícího právního základu a z porušení ustanovení upravujících finanční kontrolu

Argumenty účastnic řízení

119 Italská republika napadeným dopisům vytýká, že neuvádějí ustanovení, které umožnilo jejich přijetí, přestože to vyžaduje zásada právní jistoty (rozsudek Soudního dvora ze dne 16. června 1993, Francie v. Komise, C-325/91, Recueil, s. I-3283, bod 26). Pouhý implicitní odkaz na dopis ze dne 29. července 2003 nemůže představovat legální a náležitý právní základ, jelikož sporné obecné pravidlo, obsažené v tomto dopise, je v rozporu s ustanoveními obecného nařízení a nařízení č. 448/2004.

120 Italská republika rovněž Komisi vytýká, že si tím, že přijala napadené dopisy, neoprávněně přisvojila pravomoc příslušející na základě článků 38 a 39 obecného nařízení a jejich prováděcích pravidel uvedených v nařízení č. 438/2001 výlučně členským státům. Z těchto ustanovení, jakož i ze sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě ze dne 6. září 2004 o odpovědnostech členských států a Komise při sdíleném řízení strukturálních fondů a Fondu soudržnosti [KOM (2004) 580 v konečném

znění] totiž vyplývá, že odpovědnost za finanční kontrolu pomoci z fondů mají v první řadě členské státy, které musí Komisi ověřit a potvrdit způsobilost výdajů, které vykazují jako průběžné platby a platby konečného zůstatku. Komise je pouze oprávněna kontrolovat „řídicí a kontrolní systémy" zavedené členskými státy.

121 Komise navrhuje první vytýkanou skutečnost, vycházející z chybějícího právního základu, zamítnout. Napadené dopisy spadají do jasně vymezeného a po dlouhou dobu Italské republice známého rámce právní úpravy. Odkazují totiž na dopis ze dne 29. července 2003, který sám odkazuje na výkladové sdělení, a mohou tedy nalézt prostřednictvím tohoto odkazu svůj právní základ ve sporném obecném pravidle, které je v nich uvedeno.

122 Pokud jde o druhou vytýkanou skutečnost, vycházející z tvrzeného porušení ustanovení upravujících finanční kontrolu, se Komise domnívá, že argumentace Italské republiky musí být odmítnuta jako postrádající opodstatnění. Odpovědnost za finanční kontrolu pomoci z fondů, kterou mají v první řadě členské státy, je pro účely způsobilosti záloh k započtení nerelevantní. Komise znovu uvádí, že sporné obecné pravidlo je v souladu se zásadou úhrady nákladů, která je základem právní úpravy použitelné v dané oblasti.

Závěry Soudu

123 Pokud jde o první vytýkanou skutečnost, vycházející z chybějícího právního základu, je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury musí být právní předpisy Společenství určité a jejich použití předvídatelné pro všechny subjekty, kterých se dotýkají.

Zásada právní jistoty je součástí obecných zásad práva Společenství, jejichž dodržování Soud musí zajišťovat. Vyžaduje, aby závazná povaha jakéhokoliv aktu, který směřuje k založení právních účinků, byla odvozena z ustanovení práva Společenství, které stanoví právní formu aktu a které v něm musí být výslovně uvedeno jako právní základ (rozsudek ze dne 16. června 1993, Francie v. Komise, bod 119 výše, body 26 a 30).

124 Z judikatury však rovněž vyplývá, že opomenutí odkazu na přesný právní základ aktu nemusí představovat podstatnou vadu, pokud tento právní základ může být určen na základě jiných prvků aktu. Výslovný odkaz je však nezbytný, pokud jsou v případě neexistence takového výslovného odkazu zúčastněné osoby a příslušný soud Společenství ponechány v nejistotě, co se týče přesného právního základu (rozsudek Soudního dvora ze dne 26. března 1987, Komise v. Rada, 45/86, Recueil, s. 1493, bod 9, a rozsudek Soudu ze dne 11. září 2002, Alpharma v. Rada, T-70/99, Recueil, s. II-3495, bod 112).

125 Druhý, třetí, čtvrtý a pátý napadený dopis obsahují rozhodnutí Komise vyplatit částku odlišnou od částky požadované Italskou republikou. Tato rozhodnutí se zakládají výslovně na odmítnutí orgánu Společenství hradit z rozpočtu výdaje vykázané Italskou republikou, odpovídající sporným zálohám. Neuvádějí výslovně ustanovení práva Společenství, na němž zakládají svou závaznou povahu a které stanoví právní formu, kterou musejí mít.

126 Je tedy třeba zjistit, zda jiné prvky druhého, třetího, čtvrtého a pátého napadeného dopisu umožní odstranit nejistotu související s tím, že v těchto dopisech bylo opomenuto uvést právní základ rozhodnutí přijatých Komisí.

127 Z popisu skutkových okolností (viz body 20 až 35 výše) vyplývá, že sporné dopisy spadají do rámce rozsáhlé výměny korespondence, ke které došlo mezi Komisí a Italskou republikou ohledně otázky způsobilosti záloh k započtení. Prostřednictvím výkladového sdělení Komise Italské republice oznámila sporné obecné pravidlo, podle něhož zálohy nedoložené doklady o jejich použití individuálními příjemci nejsou způsobilé k příspěvku z fondů na základě čl. 32 odst. 1 třetího pododstavce obecného nařízení. Ve svých dopisech ze dne 14. května a 29. července 2003 Komise znovu uvedla sporné obecné pravidlo. Sdělila rovněž Italské republice své rozhodnutí považovat za způsobilé k započtení zálohy vyplacené do 19. února 2003 na základě zásady ochrany legitimního očekávání.

128 Obsah druhého, třetího, čtvrtého a pátého napadeného dopisu vykládaný v tomto kontextu umožňuje Italské republice a Soudu pochopit, že tyto dopisy v každém jednotlivém případě používají sporné obecné pravidlo a že rozhodnutí, která obsahují, se tak zakládají na výkladu čl. 32 odst. 1 třetího pododstavce obecného nařízení uvedeném Komisí ve výkladovém sdělení a v dopisech ze dne 14. května a 29. července 2003 a ze dne 25. března 2004.

129 Legalita tohoto právního základu krom toho nemůže být zpochybněna Italskou republikou s ohledem na obecné nařízení a nařízení č. 448/2004, neboť, jak již bylo konstatováno v bodě 92 výše, je sporné obecné pravidlo v souladu jak s článkem 32 obecného nařízení, tak s jeho prováděcím opatřením obsaženým v pravidlu č. 1 bodech 1 a 2 přílohy nařízení č. 448/2004.

130 První vytýkanou skutečnost, vycházející z chybějícího právního základu, tedy nelze přijmout.

131 Pokud jde o druhou vytýkanou skutečnost, vycházející z porušení ustanovení upravujících finanční kontrolu, je třeba upřesnit, že pod zástěrkou této finanční kontroly Italská republika v podstatě tvrdí, že Komise neměla pravomoc odmítnout jako příspěvek z fondů úhradu sporných záloh vykázaných italskými orgány.

132 V rozsahu, v němž je prokázáno, že odmítnutí úhrady vycházejí z povinnosti Komise, která vyplývá z čl. 32 odst. 1 třetího pododstavce obecného nařízení a jeho prováděcích podmínek, provádět pouze průběžné platby nebo platby konečného zůstatku odpovídající skutečně zaplaceným výdajům ve smyslu tohoto článku, však musí být argument Italské republiky odmítnut. Potvrzení výdajů, které vznikly Italské republice, totiž nemá vliv na možnost Komise, aby v rámci obecných povinností, které jí přísluší při plnění rozpočtu, ze spolufinancování Společenství vyloučila vykázané a potvrzené výdaje, které podle jejího výkladu použitelné právní úpravy neodpovídají způsobilým výdajům.

133 V projednávaném případě tedy Komise jednala v rámci výkonu jí svěřené pravomoci v oblasti plnění rozpočtu Společenství, aniž by zasáhla do pravomocí vyhrazených členským státům na základě finanční kontroly pomoci, které vyplývají z článků 38 a 39 obecného nařízení a jejich prováděcích pravidel, která jsou uvedena v nařízení č. 438/2001.

134 Druhá vytýkaná skutečnost tedy musí být rovněž zamítnuta. V důsledku toho je třeba první žalobní důvod zamítnout v plném rozsahu.

Ke druhému žalobnímu důvodu, vycházejícímu ze zcela chybějícího odůvodnění

Argumenty účastnic řízení

135 Italská republika tvrdí, že napadené dopisy porušují povinnost uvést odůvodnění aktů Společenství stanovenou v článku 253 ES, jak je vykládána judikaturou Společenství, jelikož neobsahují žádnou skutečnost odůvodňující rozhodnutí, která zahrnují. V projednávaném případě příslušelo Komisi, aby své úvahy v napadených dopisech rozvinula výslovně, jednak vzhledem ke změně rámce právní úpravy, ke které došlo krátce před jejich přijetím v důsledku vstupu nařízení č. 448/2004 v platnost, a jednak vzhledem k působnosti rozhodnutí obsažených v těchto dopisech, která jdou významně nad rámec dřívějších rozhodnutí (rozsudek Soudního dvora ze dne 26. listopadu 1975, Fabricants de papiers peints v. Komise, 73/74, Recueil, s. 1491, bod 31).

136 Komise navrhuje druhý žalobní důvod zamítnout z důvodu, že napadené dopisy jsou dostatečně odůvodněny s ohledem na celkové souvislosti projednávaného případu, jakož i právní úpravu upravující způsobilost výdajů k příspěvku ze strukturálních fondů, jejíž obsah byl Italské republice znám, neboť jí byl sdělen ve výkladovém sdělení a v dopise ze dne 29. července 2003.

Závěry Soudu

137 Na základě ustálené judikatury musí být odůvodnění vyžadované článkem 253 ES přizpůsobeno povaze dotčeného aktu a musejí z něho jasně a jednoznačně vyplývat úvahy orgánu, jenž akt vydal, tak aby se zúčastněné osoby mohly seznámit s důvody,

které vedly k přijetí opatření a příslušný soud mohl vykonávat svůj přezkum (rozsudky Soudního dvora ze dne 11. září 2003, Rakousko v. Rada, C-445/00, Recueil, s. I-8549, bod 49; ze dne 9. září 2004, Španělsko v. Komise, C-304/01, Sb. rozh. s. I-7655, bod 50, a rozsudek ze dne 24. listopadu 2005, bod 36 výše, bod 54).

138 Tato povinnost uvést odůvodnění musí být posuzována v závislosti na konkrétních okolnostech, zejména v závislosti na obsahu aktu, povaze dovolávaných důvodů a zájmu, který může mít osoba, které je akt určen, na získání těchto vysvětlení. Není požadováno, aby odůvodnění upřesňovalo všechny relevantní skutkové a právní okolnosti, jelikož otázka, zda odůvodnění aktu splňuje požadavky článku 253 ES, musí být posuzována s ohledem nejen na jeho text, ale také s ohledem na jeho celkovou souvislost, jakož i s ohledem na všechna právní pravidla upravující dotčenou oblast (rozsudky Soudního dvora ze dne 22. března 2001, Francie v. Komise, C-17/99, Recueil, s. I-2481, bod 36; ze dne 7. března 2002, Itálie v. Komise, C-310/99, Recueil, s. I-2289, bod 48, a rozsudek ze dne 24. listopadu 2005, bod 36 výše, bod 55).

139 Jak vyplývá z bodů 127 a 128 výše, druhý, třetí, čtvrtý a pátý napadený dopis implicitně použily sporné obecné pravidlo uvedené ve výkladovém sdělení, v dopisech ze dne 14. května a 29. července 2003, jakož i v dopise ze dne 25. března 2004. Výměna korespondence, ke které došlo mezi Komisí a Italskou republikou, tedy umožnila Italské republice pochopit, že odmítnutí úhrady je založeno implicitně, ale jasně a jednoznačně na skutečnosti, že sporné zálohy vykázané Italskou republikou nemohou být považovány za skutečně zaplacené výdaje ve smyslu čl. 32 odst. 1 třetího pododstavce obecného nařízení, a nejsou tedy způsobilé k příspěvku z fondů.

140 Z argumentace, kterou Italská republika rozvíjí v rámci projednávané žaloby ostatně vyplývá, že pochopila úvahy, které tvoří podklad pro rozhodnutí o zamítnutí úhrady obsažená ve druhém, třetím, čtvrtém a pátém napadeném dopise. Její návrh na zrušení těchto rozhodnutí je totiž založen hlavně na zpochybnění sporného obecného pravidla, které je jejich základem.

141 Za těchto podmínek je třeba druhý žalobní důvod, vycházející ze zcela chybějícího odůvodnění, zamítnout.

K šestému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení zásady proporcionality a ze zneužití pravomoci, a k sedmému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení nařízení č. 448/2004, zásad rovného zacházení a právní jistoty, jakož i z toho, že si napadené dopisy vzájemně odporují

Argumenty účastnic řízení

142 V rámci svého šestého žalobního důvodu Italská republika tvrdí, že napadené dopisy porušují zásadu proporcionality, jelikož používají obecnou a abstraktní zásadu o nezpůsobilosti záloh k započtení způsobem nepřiměřeným s ohledem na sledovaný cíl. Tato zásada předně vychází z neprokázaného předpokladu, že v případě záloh neexistují dostatečné záruky, že částky poskytnuté individuálním příjemcům budou skutečně použity pro plnění cílů podpory. Dále byla použita bez toho, aniž by byla posouzena možnost, zda existují jiná přiměřená méně omezující opatření, a zejména bez zohlednění záruk, které vyplývají z vnitrostátní právní úpravy. Italské právní předpisy přitom poskytují záruky, pokud jde o provádění činností spolufinancovaných fondy individuálními příjemci, kteří obdrží zálohy. Konečně zásada použitá Komisí vylučuje jakoukoli analýzu jejích útvarů ve fázi přezkumu žádostí o platbu zaslaných vnitrostátními orgány.

143 Italská republika dodává, že obecná a abstraktní zásada o nezpůsobilosti záloh k započtení ukazuje na zneužití pravomoci, jelikož se rovná pouhému prostředku nátlaku, přímo uplatněnému vůči příslušným vnitrostátním orgánům.

144 Svým sedmým žalobním důvodem Italská republika tvrdí, že napadené dopisy porušují obecnou zásadu rovného zacházení, jak je zakotvena v judikatuře Společenství, jakož i ustanovení nařízení č. 448/2004, a zjevně si vzájemně odporují, jelikož se zdá, že neoprávněně zavádějí dvojí právní úpravu v případě režimů státních podpor spolufinancovaných strukturálními fondy. Zatímco totiž podpory zpravidla vyplácené ve formě záloh v zásadě nejsou způsobilé k započtení, je tomu jinak v případě podpor investic do malých a středních podniků (MSP), poskytovaných ve formě plateb do rizikových kapitálových fondů, úvěrových fondů nebo záručních fondů (včetně fondů rizikového kapitálového holdingu) na základě pravidla č. 1 bodu 1.3 a pravidla č. 8 bodu 2.9 přílohy nařízení č. 448/2004. Tvrzená specifičnost tohoto typu financování nemůže odůvodnit takové odlišné zacházení s ohledem na zásadu nezbytnosti státních podpor, již zmíněnou v bodě 81 výše.

145 Italská republika krom toho tvrdí, že napadené dopisy porušují zásadu právní jistoty. Zavádějí totiž nejistotu, pokud jde o použitelnou právní úpravu, tím, že vyvolávají dojem, že i ve zvláštním případě podpor poskytovaných ve formě plateb do rizikových kapitálových fondů, úvěrových fondů nebo záručních fondů může být za účelem jejich způsobilosti ještě vyžadováno předložení jiných písemností než těch, které jsou uvedeny v nařízení č. 448/2004.

146 Komise zpochybňuje, že napadené dopisy porušují zásadu proporcionality. Obecné nařízení a jeho prováděcí podmínky nezakazují konečným příjemcům, aby vypláceli

zálohy individuálním příjemcům. Tyto zálohy mohou být dokonce fondy spolufinancovány, bez jakéhokoli požadavku týkajícího se důkazu o jejich použití, do výše 7 % příspěvku z fondů na danou pomoc, tedy částky, která je vyplacena Komisí na základě čl. 32 odst. 2 obecného nařízení při přijetí prvního závazku.

147 Komise krom toho namítá, že vytýkané skutečnosti uvedené v rámci sedmého žalobního důvodu postrádají opodstatnění, a v důsledku toho musejí být odmítnuty. Pravidla způsobilosti týkající se plateb prováděných do rizikových kapitálových fondů, úvěrových fondů nebo záručních fondů byla stanovena z důvodu zvláštních charakteristik tohoto typu financování.

Závěry Soudu

– K porušení nařízení č. 448/2004

148 Jak již bylo konstatováno v bodě 103 výše, druhý, třetí, čtvrtý a pátý napadený dopis použily správně pravidlo č. 1 body 1 a 2 přílohy nařízení č. 448/2004, když v nich Komise odmítla hradit z rozpočtu Společenství částky odpovídající sporným zálohám. Je tedy třeba bez dalšího odmítnout vytýkanou skutečnost vycházející z porušení nařízení č. 448/2004.

– K porušení zásad proporcionality, rovného zacházení a právní jistoty

149 Vytýkané skutečnosti vycházející z porušení zásad proporcionality, rovného zacházení a právní jistoty se v podstatě týkají použití sporného obecného pravidla ve druhém, třetím, čtvrtém a pátém napadeném dopise. Právě na základě tohoto

pravidla totiž Komise odmítla hradit z rozpočtu Společenství částky odpovídající sporným zálohám vykázaným italskými orgány.

150 Je třeba zdůraznit, že čl. 32 odst. 1 třetí pododstavec obecného nařízení a jeho prováděcí pravidla Komisi nepřiznávají žádný prostor pro uvážení, co se týče stanovení podmínek způsobilosti záloh k započtení. Komise tedy nemohla jednat v rozporu se zásadou proporcionality, zásadou rovného zacházení či zásadou právní jistoty, když ve druhém, třetím, čtvrtém a pátém napadeném dopise rozhodla, že sporné zálohy vykázané Italskou republikou jako průběžné platby nejsou způsobilé k započtení.

151 I kdyby se mělo za to, že se Italská republika v projednávaném případě dovolává protiprávnosti čl. 32 odst. 1 třetího pododstavce obecného nařízení a jeho prováděcích podmínek na podporu žaloby, kterou podává proti individuálním rozhodnutím přijatým na jejich základě, a i kdyby bylo připuštěno, že tyto námitky protiprávnosti na základě článku 241 ES jsou přípustné, nemohly by být tyto námitky protiprávnosti přijaty po meritorní stránce.

152 Sporné obecné pravidlo je v případě režimů podpor nebo podpor poskytovaných vnitrostátními orgány pouze zvláštním případem provedení zásady úhrady nákladů ve formě průběžných plateb a plateb konečného zůstatku, na které jsou založeny článek 32 obecného nařízení a jeho prováděcí pravidla za účelem zajištění užívání prostředků Společenství v souladu se zásadami řádného finančního řízení uvedenými v článku 274 ES (viz bod 86 výše). V projednávaném případě je tedy třeba přezkoumat, zda výše uvedená zásada porušuje zásady proporcionality, rovného zacházení a právní jistoty, jak tvrdí žalobkyně.

153 Pokud jde o tvrzené porušení zásady proporcionality, je třeba připomenout, že tato zásada je jednou z obecných právních zásad Společenství a vyžaduje, aby akty orgánů Společenství nepřekročily meze toho, co je přiměřené a nezbytné k dosažení legitimních cílů sledovaných dotčenou právní úpravou, přičemž se rozumí, že pokud se nabízí volba mezi vícero přiměřenými opatřeními, je třeba zvolit nejméně omezující opatření a způsobené nepříznivé následky nesmí být nepřiměřené vzhledem ke sledovaným cílům (rozsudky Soudního dvora ze dne 5. května 1998, National Farmers' Union a další, C-157/96, Recueil s. I-2211, bod 60, a ze dne 12. března 2002, Omega Air a další, C-27/00 a C-122/00, Recueil, s. I-2569, bod 62; rozsudky Soudu ze dne 27. září 2002, Tideland Signal v. Komise, T-211/02, Recueil, s. II-3781, bod 39, a ze dne 13. dubna 2005, Verein für Konsumenteninformation v. Komise, T-2/03, Sb. rozh. s. II-1121, bod 99).

154 Za účelem soudního přezkumu výše uvedených podmínek je třeba zohlednit to, že zákonodárce Společenství má pro vymezení obecných pravidel použitelných na strukturální fondy rozsáhlou legislativní pravomoc, jež odpovídá politické odpovědnosti, kterou mu přiznává článek 161 ES. V důsledku toho může být legalita takového opatření dotčena pouze zjevně nepřiměřenou povahou opatření přijatého v této oblasti ve vztahu k cíli, který příslušný orgán hodlá sledovat (viz v tomto smyslu, pokud jde o společnou zemědělskou politiku, rozsudek National Farmers' Union a další, bod 153 výše, bod 61, a citovaná judikatura).

155 V systému zavedeném článkem 32 obecného nařízení zásada úhrady nákladů ve formě průběžných plateb a plateb konečného zůstatku přispívá k zajištění užívání prostředků Společenství v souladu se zásadami řádného finančního řízení uvedenými v článku 274 ES. Umožňuje zabránit tomu, aby Společenství poskytlo významné finanční příspěvky a následně je – v případě, že by příspěvky nebyly využity v souladu s jejich určením – nemohlo nebo jen s obtížemi mohlo získat zpět, když omezuje riziko pro rozpočet Společenství na částku představující 7 % příspěvku z fondů na danou pomoc (stanovisko generální advokátky J. Kokott předcházející rozsudku ze dne 24. listopadu 2005, bod 36 výše, Sb. rozh. s. I-10047, body 77 a 80).

156 Toto omezení rizika pro rozpočet Společenství vyplývajícího z nesprávného užívání záloh nelze v projednávaném případě zpochybnit na základě záruk případně poskytnutých italskou právní úpravou. Jestliže jsou totiž záruky stanovené na vnitrostátní úrovni zřizovány individuálním příjemcem ve prospěch vnitrostátních orgánů, které vyplácejí zálohy, nelze mít za to, že je zjevně nepřiměřené, aby riziko, že individuální příjemci nesplní své závazky a obtíže spojené s případnou žádostí o vrácení neoprávněně vyplacených částek nesly vnitrostátní orgány, a nikoli Společenství.

157 Zásadu úhrady nákladů ve formě průběžných plateb a plateb konečného zůstatku, jakož i sporné obecné pravidlo, které tuto zásadu provádí, tedy nelze považovat za zjevně nepřiměřená opatření. Zásada proporcionality tedy porušena nebyla.

158 Pokud jde o tvrzené porušení zásad rovného zacházení a právní jistoty, je třeba připomenout, že obecná zásada rovného zacházení vyžaduje, aby se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno odlišně, není-li taková odlišnost objektivně odůvodněna (viz v oblasti veřejné služby rozsudek Soudu ze dne 26. února 2003, Drouvis v. Komise, T-184/00, Recueil FP s. I-A-51 a II-297, bod 39; viz také v oblasti hospodářské soutěže rozsudky Soudu ze dne 13. prosince 2001, Krupp Thyssen Stainless a Acciai speciali Terni v. Komise, T-45/98 a T-47/98, Recueil, s. II-3757, bod 237, a ze dne 6. prosince 2005, Brouwerij Haacht v. Komise, T-48/02, Sb. rozh. s. II-5259, bod 108), zatímco zásada právní jistoty vyžaduje, aby právní normy byly jasné a přesné, a jejím cílem je tak zajistit předvídatelnost právních situací a vztahů v rámci práva Společenství (rozsudek Soudního dvora ze dne 15. února 1996, Duff a další, C-63/93, Recueil, s. I-569, bod 20, a rozsudek Soudu ze dne 7. listopadu 2002, Vela a Tecnagrind v. Komise, T-141/99, T-142/99, T-150/99 a T-151/99, Recueil, s. II-4547, bod 391). Zásada právní jistoty znamená, že ustanovení předpisů Společenství si nesmějí vzájemně odporovat.

159 Pravidlo č. 1 bod 1.3 přílohy nařízení č. 448/2004 uvádí, že státní podpory poskytnuté ve formě plateb do rizikových kapitálových fondů, úvěrových fondů nebo záručních fondů se považují za skutečně zaplacené výdaje ve smyslu čl. 32 odst. 1 třetího pododstavce obecného nařízení, pokud dané výdaje splňují požadavky pravidel č. 8 a č. 9 uvedené přílohy. Jak Komise správně uvedla, toto pravidlo uplatňuje zásadu úhrady nákladů ve formě průběžných plateb a plateb konečného zůstatku zvláštním způsobem, aby zohlednilo specificitu financování rizikového kapitálu podniků. Tato financování jsou poskytnuta MSP nezávislými právními entitami, které jednají jakožto zprostředkovatelé. Na rozdíl od záloh, které přímo vyplácejí individuálním příjemcům vnitrostátní orgány, proudí financování rizikového kapitálu přes fondy, jejichž cílem je usnadnit přístup individuálních příjemců ke zdrojům financování. V důsledku této zvláštní situace, která není srovnatelná se situací v případě záloh, mohly být platby provedené do rizikových kapitálových fondů, úvěrových fondů nebo záručních fondů považovány za skutečně zaplacené výdaje ve smyslu čl. 32 odst. 1 třetího pododstavce obecného nařízení.

160 Z předcházejícího vyplývá, že ustanovení přílohy nařízení č. 448/2004, na základě nichž pouze podpory poskytnuté ve formě plateb do rizikových kapitálových fondů, úvěrových fondů nebo záručních fondů jsou skutečně zaplacenými výdaji ve smyslu čl. 32 odst. 1 třetího pododstavce obecného nařízení, neporušují zásadu rovného zacházení.

161 Krom toho nelze mít za to, že v projednávaném případě došlo k porušení zásady právní jistoty, jelikož jak zásada úhrady nákladů ve formě průběžných plateb a plateb konečného zůstatku, tak sporné obecné pravidlo představují konformní uplatnění použitelné právní úpravy. V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že Italská republika byla upozorněna na existenci sporného obecného pravidla a podmínky způsobilosti záloh k započtení stanovené v čl. 32 odst. 1 třetím pododstavci obecného nařízení ve výkla-

dovém sdělení, v dopisech ze dne 14. května a 29. července 2003, jakož i v dopise ze dne 25. března 2004. Z úvah bodu 159 výše krom toho vyplývá, že Italská republika nemůže oprávněně tvrdit, že byla ponechána ve stavu nejistoty, co se týče platné právní úpravy z důvodu různorodosti pravidel způsobilosti, která jsou uvedena v pravidlu č. 1 bodech 1.2 a 1.3 a v pravidlu č. 8 přílohy nařízení č. 448/2004.

162 S ohledem na všechny předcházející úvahy se nezdá, že zásada úhrady nákladů ve formě průběžných plateb a plateb konečného zůstatku a sporné obecné pravidlo samy o sobě nebo při jejich konkrétním použití ve druhém, třetím, čtvrtém a pátém napadeném dopise porušují zásady proporcionality, rovného zacházení nebo právní jistoty.

163 Vytýkané skutečnosti vycházející z porušení těchto zásad tedy musejí být odmítnuty.

– Ke zneužití pravomoci

164 Podle judikatury je rozhodnutí stiženo zneužitím pravomoci, pouze pokud se na základě objektivních, relevantních a shodujících se nepřímých důkazů jeví, že bylo přijato za jediným nebo přinejmenším rozhodujícím účelem, jímž bylo dosáhnout jiných cílů, než kterých se dovolává (rozsudky Soudu ze dne 23. října 1990, Pitrone v. Komise, T-46/89, Recueil, s. II-577, bod 71, a ze dne 6. března 2002, Diputación Foral de Álava a další v. Komise, T-92/00 a T-103/00, Recueil, s. II-1385, bod 84).

165 V projednávaném případě Italská republika neuvedla žádný objektivní nepřímý důkaz umožňující dospět k závěru, že Komise při výkonu své pravomoci tuto pravomoc zneužila. Z toho vyplývá, že zneužití pravomoci není prokázáno.

166 Z toho vyplývá, že šestý a sedmý žalobní důvod musejí být zamítnuty a že žaloba musí být zamítnuta v plném rozsahu jako zčásti nepřípustná a ve zbývající části jako neopodstatněná.

K nákladům řízení

167 Podle čl. 87 odst. 2 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Italská republika neměla ve věci úspěch, je třeba posledně uvedené uložit náhradu nákladů řízení.

Z těchto důvodů

SOUD (druhý senát)

rozhodl takto:

1) Žaloba se zamítá.

2) Italské republice se ukládá náhrada nákladů řízení.

Meij Forwood Pelikánová

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 12. prosince 2007.

Vedoucí soudní kanceláře Zastupující předseda

E. Coulon A. W. H. Meij

Obsah

Právní rámec ..... II - 5097

Ustanovení týkající se způsobilosti výdajů k příspěvku z fondů ..... II - 5098

Ustanovení týkající se platby příspěvku z fondů ..... II - 5100

Ustanovení týkající se potvrzování výdajů ..... II - 5102

Ustanovení týkající se finanční kontroly ..... II - 5103

Skutkový základ žaloby ..... II - 5104

Řízení a návrhová žádání účastnic řízení ..... II - 5109

K přípustnosti ..... II - 5111

Argumenty účastnic řízení ..... II - 5111

Závěry Soudu ..... II - 5114

K věci samé ..... II - 5116

Ke třetímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení postupu při přijímání rozhodnutí Komise, jakož i z porušení jejího jednacího řádu ..... II - 5118

Argumenty účastnic řízení ..... II - 5118

Závěry Soudu ..... II - 5118

Ke čtvrtému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení článku 32 obecného nařízení a pravidla č. 1 bodů 1 a 2 přílohy nařízení č. 448/2004, a k pátému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení ustanovení týkajících se způsobilosti výdajů ..... II - 5120

Argumenty účastnic řízení ..... II - 5120

Závěry Soudu ..... II - 5122

K osmému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení článku 9 nařízení č. 438/2001, a k devátému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení zásady zjednodušení ..... II - 5128

Argumenty účastnic řízení ..... II - 5128

Závěry Soudu ..... II - 5130

K prvnímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z chybějícího právního základu a z porušení ustanovení upravujících finanční kontrolu ..... II - 5133

Argumenty účastnic řízení ..... II - 5133

Závěry Soudu ..... II - 5134

Ke druhému žalobnímu důvodu, vycházejícímu ze zcela chybějícího odůvodnění .... II - 5138

Argumenty účastnic řízení ..... II - 5138

Závěry Soudu ..... II - 5138

K šestému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení zásady proporcionality a ze zneužití pravomoci, a k sedmému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení nařízení č. 448/2004, zásad rovného zacházení a právní jistoty, jakož i z toho, že si napadené dopisy vzájemně odporují ..... II - 5140

Argumenty účastnic řízení ..... II - 5140

Závěry Soudu ..... II - 5142

– K porušení nařízení č. 448/2004 ..... II - 5142

– K porušení zásad proporcionality, rovného zacházení a právní jistoty .. II - 5142

– Ke zneužití pravomoci ..... II - 5147

K nákladům řízení ..... II - 5148